

## Epidemia e differenziazione territoriale

Marco Betzu, Pietro Ciarlo\*

### EPIDEMIC AND TERRITORIAL DIFFERENTIATION

**ABSTRACT:** The paper examines the regulatory measures taken by the Government to deal with the Sars-Cov-2 epidemic. In particular, the authors highlight how, in addition to introducing excessive restrictions on constitutional freedoms, they adopt a uniform approach, treating reasonably different territorial situations in the same way. This concerned the situation of the main islands, and in particular of the Region of Sardinia, where a different modulation of restrictions to constitutional freedoms would probably have been more appropriate depending on the different danger and other factors relevant to the decision, such as population density and socio-economic context.

**KEYWORDS:** CoViD-19; pandemic emergency; principle of reasonableness; territorial differentiation; constitutional freedoms

**SOMMARIO:** 1. Due domande in cerca di risposta – 2. La limitazione delle libertà individuali – 3. Dal trattare in modo eguale all'uniformare in modo irragionevole – 4. Problemi di bilanciamento.

### 1. Due domande in cerca di risposta

Qual è la tenuta della Costituzione dinnanzi alle situazioni di emergenza? In che modo le disposizioni costituzionali che tutelano i diritti e, soprattutto, il principio supremo di ragionevolezza, costituiscono un limite alle determinazioni governative che mirano a fornire risposte a una pandemia in un momento storico nel quale il Parlamento – che per Costituzione è l'unico organo «eletto dal popolo in base al suffragio universale ed ugualitario, vale a dire democratico»<sup>1</sup> – è il grande assente nel dibattito?

Sono questi gli interrogativi che i costituzionalisti hanno iniziato a porsi in un momento nel quale la necessità di fronteggiare il dilagare della pandemia – generata dal virus SARS-CoV-2, responsabile della patologia nota come CoViD-19 (*Coronavirus Disease 19*) – ha determinato l'adozione di una lunga serie di provvedimenti governativi che, progressivamente, hanno inciso sulle libertà costituzionali di oltre 60 milioni di persone.

I profili di criticità rilevabili in queste misure emergenziali, di cui pur si condivide la comprensibile finalità di tutela della salute collettiva, sono gravi e molteplici.

---

\* Marco Betzu, Professore Associato di Diritto Costituzionale nell'Università di Cagliari. Mail: [mbetzu@unica.it](mailto:mbetzu@unica.it). Pietro Ciarlo, Professore Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Cagliari. Mail: [pietrociarlo1@gmail.com](mailto:pietrociarlo1@gmail.com). Sono da attribuire a Marco Betzu i par. 1, 2, 3 e a Pietro Ciarlo il par. 4. Il presente lavoro è aggiornato al 30 aprile 2020.

<sup>1</sup> H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1995, 75.

## 2. La limitazione delle libertà individuali

Già con il decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020 veniva attribuito alle «autorità competenti» il potere di adottare «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica» (art. 1, comma 1), individuando il perimetro di esercizio di tali poteri «nei comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus». Sulla scia di quanto previsto dalla fonte primaria venivano successivamente adottati numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tra i quali in particolare il d.P.C.M. 8 marzo 2020 e il d.P.C.M. 9 marzo 2020.

Il primo, limitato ai soli territori siti nella Regione Lombardia e in alcune province del Nord Italia<sup>2</sup>, vietava ogni spostamento delle persone in entrata e in uscita, nonché all'interno dei medesimi territori, «salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute», fermo restando il divieto assoluto di mobilità per i soggetti sottoposti alla misura della quarantena.

Il secondo, adottato soltanto il giorno dopo, ha esteso le suddette misure all'intero territorio nazionale, vietando altresì «ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico».

Ebbene se, come è noto, l'art. 16 della Costituzione consente limitazioni alla libertà di circolazione per motivi di sanità stabilite con legge, appare assai dubbia la legittimità di limitazioni apposte con un semplice decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, laddove questo assorba in sé compiutamente la disciplina della fattispecie. La funzione della riserva di legge è proprio quella di approntare una garanzia superiore alle libertà individuali nei confronti delle limitazioni che potrebbero derivare dall'intervento di soggetti diversi dal Parlamento<sup>3</sup>, che è invece è risultato quasi del tutto assente. E allora, impregiudicata la qualificazione della riserva di cui all'art. 16 Cost. come assoluta o relativa, siffatta garanzia è stata, nei fatti, sostanzialmente aggirata, soprattutto in forza del rinvio in bianco contenuto nell'art. 2 del decreto-legge n. 6/2020, che attribuiva al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di «adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza» fuori dei casi di cui all'art. 1, comma 1. In questo modo si è consentita un'abnorme espansione della discrezionalità amministrativa, perché il potere conferito dalla fonte primaria è risultato caratterizzato da un'indeterminatezza pressoché assoluta, con la conseguenza – stigmatizzata da tempo dalla giurisprudenza costituzionale – «di attribuire, in pratica, una “totale libertà” al soggetto od organo investito della funzione»<sup>4</sup>. Se poi è vero che la Corte costituzionale, in una nota pronuncia<sup>5</sup>, ebbe a far

<sup>2</sup> E segnatamente quelle di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanco-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia.

<sup>3</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 57. Per una estesa trattazione dell'istituto, anche a luce dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, si v., recentemente, G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovratutali*, Torino, 2019, 38 ss.

<sup>4</sup> Corte cost., sent. n. 115/2011. Tale decisione, peraltro, manteneva ferma la distinzione tra ordinanze contingibili e urgenti da una parte e ordinanze “ordinarie” dall'altra.

salva la categoria delle “ordinanze libere”, in altra occasione fu altrettanto chiara nell’affermare che le stesse non possono «menomare l’esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione»<sup>6</sup>.

Può osservarsi, peraltro, come la prassi applicativa del divieto di spostamento all’interno del territorio nazionale – allora presidiato dalla norma incriminatrice di cui all’art. 650 c.p. – sia sfociata in limitazioni addirittura ben più severe di quelle inizialmente ricavabili in via interpretativa dai d.P.C.M. che si sono succeduti: non già, come era ragionevolmente prospettabile, divieto di spostamento oltre il proprio Comune di residenza<sup>7</sup>, ma addirittura divieto tout court di uscire dalla propria abitazione, salve le ipotesi di necessità malamente descritte nell’inciso sopra citato. La vaghezza della portata semantica delle disposizioni adottate, oltre a ingenerare un’isteria collettiva di manzoniana memoria, ha allargato in maniera non accettabile la discrezionalità dei soggetti preposti a farle osservare, con la conseguenza che non solo i cittadini hanno patito un comprensibile disorientamento, ma anche che ne è stata largamente frustrata proprio la funzione di orientare razionalmente le condotte umane.

Probabilmente reso edotto di tali criticità, il Governo ha successivamente adottato il decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, che ha provveduto a operare una più minuziosa descrizione delle misure di contenimento applicabili attraverso d.P.C.M., in qualche modo sanando i vizi sopra evidenziati.

Ciò non ha peraltro eliminato la compressione delle libertà individuali, e in particolare della libertà personale, essendo stato sostanzialmente mantenuto il potere di prevedere «limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza» (art. 1, comma 2, lett a) o la «applicazione della misura della quarantena precauzionale ai soggetti [...] che rientrano da aree, ubicate al di fuori del territorio italiano» (art. 1, comma 2, lett. d). Non sarà inutile osservare la ricorrenza di una situazione fenomenica assai simile a quella cui è sottoposto il soggetto destinatario degli arresti domiciliari di cui all’art. 284 c.p.p. che, significativamente, consente al soggetto di assentarsi nel corso della giornata dal luogo di arresto per il tempo strettamente necessario per provvedere alle sue «indispensabili esigenze di vita» ovvero «per esercitare una attività lavorativa», ovvero le stesse attività ritenute necessarie a sopperire ai bisogni primari dell’individuo che costituiscono giustificazione dello spostamento («comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute»). Si tratta allora di chiedersi se tali misure rientrino nel campo di applicazione dell’art. 16 della Costituzione oppure incidano sulla libertà personale senza che sia soddisfatta la riserva di giurisdizione prevista dall’art. 13.

Secondo parte della dottrina la limitazione sarebbe a carico della libertà di circolazione, in quanto mancherebbero sia una degradazione morale del singolo individuo, posto che la limitazione è rivolta indistintamente a tutti i consociati (nel primo caso) o comunque a una cerchia generale degli stessi (nel secondo caso), sia una forma di coazione fisica «a sostegno delle misure impositive della quarantena»<sup>8</sup>. Tali criteri, tuttavia, furono elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale in ri-

<sup>5</sup> Corte cost., sent. n. 4/1977.

<sup>6</sup> Corte cost., sent. n. 26/1961.

<sup>7</sup> Così A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID19*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 10 marzo 2020.

<sup>8</sup> M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 127. Nello stesso senso M. BIGNAMI, *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus*, in *Questione Giustizia*, 7 aprile 2020.

ferimento a situazioni giuridiche ben differenti da quella attuale<sup>9</sup> – come le misure di prevenzione<sup>10</sup> – e non paiono, pertanto, dotati di un’ apprezzabile utilità euristica.

Il criterio della «degradazione giuridica», autorevolmente proposto in letteratura sin dagli anni Sessanta<sup>11</sup>, evidentemente trascura l’ipotesi – allora nemmeno immaginabile – che ad essere “degradata” sia non la posizione soggettiva del singolo, ma quella dell’intera collettività. Così ragionando, infatti, la libertà personale viene lasciata «priva di garanzie nei confronti di misure coercitive della persona fisica che non siano socialmente degradanti»<sup>12</sup>.

Il criterio della coazione fisica, invece, ove interpretato restrittivamente riduce la coercizione a un impedimento materiale attivo che si frappone all’esercizio della libertà, senza tenere in debito conto gli effetti afflittivi derivanti da un obbligo munito di sanzione. Se, però, si pone mente al fatto che una misura pacificamente coercitiva come gli arresti domiciliari è essa stessa caratterizzata dalla sussistenza di un obbligo giuridicamente sanzionato, allora non sembrano sussistere rilevanti ostacoli a operare un’equiparazione tra le due situazioni<sup>13</sup>, pur non trascurandone gli elementi differenziali. A ciò si aggiunga che incide sulla libertà personale anche «una semplice minaccia della forza se “l’affermazione dell’autorità” [...] sia tale da intimidire l’individuo e da indurlo all’obbedienza anche senza che esso venga toccato»<sup>14</sup>. I controlli capillari posti in essere dalle forze dell’ordine in queste settimane al fine di assicurare il rispetto del divieto di uscire dalla propria abitazione, anche in forza del loro effetto dissuasivo, sono esattamente riconducibili a tale fattispecie, avendo trasformato ogni comune italiano – per usare le parole di Leopoldo Elia – in «una grande cella» nella quale «le uscite sono sorvegliate»<sup>15</sup>.

La medesima conclusione, a fortiori, vale rispetto alla misura della quarantena nei confronti dei soggetti di ritorno da un viaggio all’estero, nei confronti dei quali i controlli sono ancora più stringenti<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Si tratterebbe, in questo senso, di una particolare forma di interpretazione del testo alla luce della legislazione ordinaria. Sul tema si v., tra gli altri, R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, 18 ss.

<sup>10</sup> Significativamente G. AMATO, *Art. 13*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, 6, osservava che «al di là delle nozioni proposte dai giuristi, si è imposto nella realtà un confine fra libertà personale e libertà di circolazione, che, non casualmente, coincide con quello che storicamente e positivamente si è venuto a fissare fra poteri del giudice e poteri dell’apparato di polizia entro il sistema delle misure di prevenzione».

<sup>11</sup> Cfr. A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1967, 190 ss. e, prima ancora, C. MOR-TATI, *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, 689 ss.

<sup>12</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, 171.

<sup>13</sup> Cfr. R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell’emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 661, secondo cui «[g]li atti in esame sono formalmente a effetti obbligatori, ma non implicano il mero divieto di lasciare una parte del territorio nazionale, quanto piuttosto integrano l’obbligo sostanziale di rimanere nel domicilio, salve le eccezioni fondate su specifiche ragioni giustificative. [...] In questa prospettiva gli atti in esame rivelano la loro ambiguità: sono a effetti formalmente obbligatori, ma sono anche idonei a restringere la libertà dell’individuo in sé, e non solo nel suo rapporto con il territorio nazionale».

<sup>14</sup> A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 181.

<sup>15</sup> L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962, ora in *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Milano, 2005, 516, corsivo nostro.

<sup>16</sup> Si v. l’intervista rilasciata da G. LATTANZI a *Giustizia Insieme* il 2 aprile 2020, secondo cui «[q]ueste sono misure limitative della libertà personale che dovrebbero avere una disciplina specifica, compatibile con l’art. 13 Cost., “una disciplina dei presupposti di applicazione e della relativa procedura, che preveda appunto una convalida giudiziale, pur semplificata (attraverso un procedimento telematico)”; una disciplina che nel decreto-legge

Pur sussistendo una zona grigia non immediatamente illuminabile tra la libertà personale e la libertà di circolazione<sup>17</sup>, sembra così confermata una risalente intuizione per la quale il discrimine tra le due dovrebbe essere individuato nella circostanza che mentre la libertà personale protegge la libertà esterna del soggetto in tutte le sue possibili direzioni, le limitazioni della libertà di circolazione e soggiorno sono essenzialmente fondate sulla considerazione del luogo<sup>18</sup>. Ne consegue che se il luogo all’interno del quale la circolazione è limitata non è una parte definita sul piano spaziale, quanto l’intero territorio nazionale, allora la misura incide direttamente sulla persona.

A questo punto, pensare che una compressione della libertà personale, con misure prorogate di settimana in settimana, possa essere giustificata, come taluni fanno, sulla base della particolare natura di simili atti, che in quanto fondati sull’emergenza – in questo caso, peraltro, nient’affatto imprevedibile – sarebbero idonei a derogare all’ordinamento costituzionale perché soddisfattivi dell’unico vero diritto fondamentale, quello alla vita, significa evidentemente ignorare che le garanzie costituzionali servono a tutelare i diritti anche e soprattutto nelle fasi di emergenza. Nessun bilanciamento può invece arrivare a sacrificare il contenuto minimo essenziale dei diritti soccombenti, dovendo sempre adempiere all’onere di ricercare *the less restrictive means*<sup>19</sup>. Checché se ne dica<sup>20</sup>, la nostra Costituzione non conosce alcuna «gerarchia predeterminata di valori intesi in senso sostanziale»<sup>21</sup>.

### 3. Dal trattare in modo eguale all’uniformare in modo irragionevole

Il più evidente aspetto problematico concerne, però, l’estensione a tutto il territorio nazionale di misure di contenimento inizialmente – e con un ritardo non trascurabile, ma che anzi denota un approccio occasionale – approntate proprio per i territori nei quali, come previsto dal decreto-legge n. 6/2020, non era individuata la fonte del contagio.

Una simile estensione pare violare frontalmente il principio di ragionevolezza consacrato nell’art. 3, comma primo, della Costituzione.

Tale disposizione, che come è noto è stata identificata come espressione di un principio supremo nemmeno sottoponibile a revisione costituzionale, impone di trattare in modo eguale situazioni eguali ed in modo diverso situazioni ragionevolmente diverse. È solo così, per usare le parole di un

---

manca e che “non può certamente essere affidata a un d.p.c.m., pur nella situazione di emergenza in atto” (Gatta). È da osservare inoltre che all’inosservanza di tali disposizioni sono collegate delle sanzioni: una di natura amministrativa, quella relativa alla lettera d), e una di natura penale, quella relativa alla lettera e), e c’è da chiedersi se la loro applicazione potrà resistere al momento del controllo giurisdizionale».

<sup>17</sup> Cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2005, 198, secondo cui, rispetto alla libertà personale, la «molteplicità di possibili estrinsecazioni mal si presta ad una immediata ed esaustiva percezione». Sul punto anche G. DEMURO, *Art. 16*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 374 ss.

<sup>18</sup> Cfr. G. VASSALLI, *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Scritti giuridici in memoria di P. Calamandrei*, V, Padova, 1958, 354 ss.

<sup>19</sup> R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 82.

<sup>20</sup> Cfr. l’intervista rilasciata da G. ZAGREBELSKY a *la Repubblica* del 20 marzo 2020: «*Sta dicendo che non viviamo ore in cui i diritti fondamentali sono sacrificati all’emergenza? “Non direi. Quale diritto è più fondamentale del diritto di tutti alla vita e alla salute?”*».

<sup>21</sup> P. CIARLO, *Dinamiche della democrazia e logiche dei valori*, in *Diritto Pubblico*, 1, 1995, 151.

insigne Maestro, che «l'eguaglianza si realizza in modo effettivo, rispettando una regola di giustizia sostanziale»<sup>22</sup>.

La ragionevolezza opera a maggior ragione proprio nei casi nei quali vengono in rilievo evidenze scientifiche, rispetto a cui le ponderazioni da porre in essere sono relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti rispetto alle esigenze obiettive e alle finalità che si intende perseguire, comunque «tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti»<sup>23</sup>. È il rapporto tra fatto e norma, ovvero la congruità dei mezzi scelti rispetto al fine perseguito nel contesto fattuale concreto, che consente di ritenere ragionevole – o meno – l'adozione di determinate misure. In altre parole, sono «le diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte [...], e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia»<sup>24</sup>.

L'indifferenziata applicazione su tutto il territorio nazionale delle stesse identiche misure di contenimento, peraltro attraverso provvedimenti amministrativi in rapida successione, non sembra, invece, aver tenuto adeguatamente conto del dato epidemiologico, dal quale è emersa – sin dalle prime fasi dell'emergenza – una significativa differenza tra il Nord e il Sud del Paese. Ciò ha riguardato specialmente la situazione delle Isole principali, e in particolare della Regione Sardegna, in cui sarebbe stata probabilmente più opportuna – eventualmente dopo la chiusura iniziale – una diversa modulazione delle restrizioni alle libertà costituzionali in funzione del differente pericolo e degli altri fattori rilevanti per la decisione, tra i quali ad esempio la densità demografica. Non è chi non veda come, di fronte a un virus che si trasmette tramite il contatto interpersonale, proprio il dato della popolazione per chilometro quadrato sia decisivo. Per fare un esempio, mentre la Lombardia presenta una densità di 421,6 persone per kmq, in Sardegna il dato crolla a 68 abitanti per kmq.

Sembra, al contrario, che si sia preferita un'applicazione ipostatizzante del principio di precauzione, per effetto della quale non si sono tenuti in debita considerazione quelli che Pitruzzella ha definito i «rischi sostitutivi nella forma di pericoli che si materializzano o aumentano in conseguenza della scelta regolativa»<sup>25</sup> adottata. Tra questi, in particolare, quelli a carico del tessuto socio-economico, che non è affatto uguale in ogni Regione, tanto che un recente studio dello Svimez ha calcolato «una probabilità di default delle imprese meridionali quattro volte maggiore rispetto a quanto avviene nel resto del Paese»<sup>26</sup>.

Non sarà inutile osservare come le soluzioni adottate in altri Paesi democratici siano state differenti e assai variegate<sup>27</sup>, a dimostrazione del fatto che «non esiste una gestione “a contenuto vincolato” per fronteggiare l'epidemia nel rispetto del “Bene comune”»<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 75.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 1130/1988.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 5/2018.

<sup>25</sup> G. PITRUZZELLA, *La società globale del rischio e i limiti alle libertà costituzionali*, in *Giustizia insieme*, 24 marzo 2020, 3.

<sup>26</sup> SVIMEZ, *L'impatto economico e sociale del covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord*, 9 aprile 2020, 30.

<sup>27</sup> Si v. l'ampia casistica riportata in L. CUOCOLO, (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, 31 marzo 2020.

<sup>28</sup> V. BALDINI, *Prendere sul serio il diritto costituzionale... anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2020 1277.

#### 4. Problemi di bilanciamento

Le osservazioni che precedono consigliano di sottoporre ad attenta ricognizione tutti gli atti amministrativi man mano adottati, innanzitutto per verificarne l'idoneo fondamento legislativo, anche nella prospettiva che la legislazione stessa possa consentire differenziazioni di trattamento in fase di attuazione. Non bisogna illudersi che il grande slancio unitario con cui gli italiani si sono stretti a coorte di fronte all'epidemia duri per sempre. D'altra parte, non sarebbe neanche giusto e giuridicamente corretto trascurare la valutazione della legittimità degli atti in nome di un'unica motivazione. L'epidemia è un fatto che può giustificare molte cose, ma certo non tutto. Sicuramente non può sopprimere la possibilità di interrogarsi sulla opportunità di diversificare le discipline in relazione alle evidenti differenziazioni che si vanno manifestando nel Paese.

Un vaglio critico sulla giustizia degli atti dei pubblici poteri è indispensabile alla vita della democrazia. Ma esso fatalmente spinge verso considerazioni di carattere etico e politico, al confine del giuridico. Tuttavia, per noi giuristi, soprattutto nell'ambito dell'emergenza, può bastare considerare giusti gli atti che appaiono legittimi, vista la straordinarietà, la necessità e l'urgenza dei casi. Un tale vaglio critico si mostra, inoltre, proficuo anche da un punto di vista pratico: ragionare oggi in punto di legittimità, come sempre deve fare il giurista per concorrere alla salvaguardia della civiltà democratica, significa anche limitare il contenzioso domani, quando lo slancio unitario si sarà attenuato.

In primo luogo, e in via di esemplificazione, vogliamo attirare l'attenzione sugli atti che le pubbliche amministrazioni adottano per adeguarsi alle necessità organizzative poste dal momento. Uno dei casi meno complessi da affrontare è quello della proroga di termini disponibili dalla P.A.

Innanzitutto, crediamo che la proroga debba essere disposta con un atto idoneo dal punto di vista della forza e ovviamente della competenza. Ma non basta, la proroga non si sottrae al vaglio relativo agli ordinari caratteri della legittimità. Se, ad esempio, il termine fosse spostato eccessivamente in avanti la proroga stessa apparirebbe chiaramente illegittima. Forse saranno necessarie mille proroghe, ma, come sappiamo, questo è un concetto non estraneo al nostro ordinamento, eppure esse dovranno essere giuridicamente corrette e perciò anche coerenti con le esigenze di fatto che le consigliano.

Questa tematica si mostra estremamente più complessa quando coinvolge diritti costituzionalmente stabiliti e la compressione di essi deriva da attività non direttamente connesse alla tutela della salute pubblica. Ad esempio, in ragione di quest'ultima è stata disposta la chiusura delle scuole e delle università, invitando a svolgere didattica telematica. La cessazione delle tradizionali lezioni in presenza fisica attiene alla tutela del diritto alla salute, che naturalmente prevale sul diritto allo studio degli studenti e sul diritto-dovere all'insegnamento. Ma la disciplina della didattica in via telematica non riguarda più la tutela della salute, bensì l'implementazione del diritto allo studio<sup>29</sup>. Di conseguenza cambia anche il bilanciamento dei diritti. Se per svolgere la didattica a distanza fosse necessaria una attenuazione della tutela della riservatezza, come una pubblicizzazione di indirizzi di vario tipo a partire da quelli telefonici, non esiteremmo a ritenere che a prevalere debba essere il diritto allo studio. Analogamente, se per scelte meramente organizzative qualche docente dovesse risultare emarginato

<sup>29</sup> Sul punto P. CIARLO, *La scuola come contropotere critico: ovvero in difesa della didattica in presenza*, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2020.

bisognerebbe fare in modo che il suo diritto all'insegnamento, presidio fondamentale di libertà e pluralismo, non venga conculcato.

Al tempo dell'epidemia gli interpreti qualificati sono chiamati a consolidare gli esiti dei bilanciamenti tra diritto alla salute ed altri diritti costituzionali, ma anche dei bilanciamenti tra altri diritti costituzionali. Naturalmente, come sempre, quando si opera un bilanciamento di diritti entrano in gioco logiche valoriali, ma anche considerazioni di fatto che attengono all'effettività stessa dei diritti. Perché il diritto allo studio ceda dinanzi al diritto alla salute c'è bisogno che la frequentazione delle scuole costituisca un reale pericolo per l'incolumità sanitaria personale, come peraltro unanimemente ritenuto. Dunque, come più estesamente illustrato in precedenza, nell'applicazione del principio di eguaglianza e nell'utilizzazione del criterio della ragionevolezza, non si può prescindere da un'attenta ricostruzione dei fatti.

In riferimento all'epidemia che sta flagellando il nostro Paese, scienziati di diverse discipline si stanno giustamente interrogando sulle ragioni della maggiore virulenza che essa ha assunto nelle Regioni del Nord e, segnatamente, in Lombardia. Probabilmente si tratta di un insieme multifattoriale di cause metereologiche, ecologiche e sociologiche. Tra queste ultime l'elevata densità demografica e la vivacità del tessuto economico che, a fabbriche aperte, presuppone una grande mobilità casa-lavoro e tra i luoghi della produzione. All'estremo opposto si colloca invece la Sardegna. Certo, per la sua insularità, ma non solo. Essa, infatti, è tra le Regioni italiane a più bassa densità demografica e l'apparato industriale è di ridottissime dimensioni. Già la chiusura delle scuole, delle università, dei pubblici esercizi e di gran parte dei servizi ha significato la realizzazione di un distanziamento sociale pressoché integrale. Questo dato di fatto rinvia all'interrogativo sulla necessità che le strategie di contrasto debbano essere assolutamente identiche in tutto il Paese o se possano contemplare delle diversificazioni su base territoriale.

In fin dei conti queste riflessioni, su differenziazione territoriale e bilanciamento dei diritti, valgono per la Sardegna, ma possono essere utili anche per altre Regioni del Mezzogiorno.